

du 23 septembre 2003

dans la cause

DÉPARTEMENT DE L'AMÉNAGEMENT, DE L'ÉQUIPEMENT ET DU LOGEMENT

\_\_\_\_\_ contre

COMMISSION CANTONALE DE RECOURS EN MATIÈRE DE CONSTRUCTIONS

et

LINA INVESTISSEMENT S.A.

et

Monsieur Gérard RUCHONNET

représentés par Me Olivier Carrard, avocat

**EN FAIT**

1. a. Les Services Industriels de Genève (ci-après : les SIG) ont acquis en 1933 la parcelle 3763 de la commune de Genève, section Plainpalais, sise 8, Quai du Rhône (anciennement rue du Stand), à Genève.
- b. Sur cette parcelle et à la même adresse est érigé un immeuble, situé en zone 2 de construction, au bénéfice d'une affectation mixte caves-commerces-logements. Dès le début des années 80, les SIG ont cependant envisagé d'y installer leurs bureaux.
- c. Par décision datée du 21 février 1985, le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (anciennement département des travaux publics et de l'énergie; ci-après : DAEL) a autorisé, à titre provisoire, un changement d'affectation en bureaux des logements libérés aux 1er, 2ème, 3ème et 4ème étages de l'immeuble sis 8, Quai du Rhône, ce jusqu'au regroupement des activités des SIG au Lignon.
- d. Une nouvelle autorisation de construire a été délivrée aux SIG, le 7 août 1986, portant sur des travaux de transformation de cet immeuble et son aménagement en bureaux. L'autorisation était toutefois subordonnée à la condition suivante : "Les 1er, 2ème, 3ème et 4ème étages de l'immeuble seront restitués à l'habitation dès regroupement des activités des SIG au Lignon (d'ici cinq à huit ans), soit l'équivalent de quarante pièces d'habitation et huit logements" (chiffre 6).
- e. Courant 1994, les SIG et des représentants du DAEL ont initié une discussion visant à prévoir l'aménagement du très grand périmètre propriété des SIG situé entre le Quai du Rhône et le Boulevard St-Georges, dans lequel était inclus l'immeuble litigieux. Dans le cadre de ces négociations, les SIG priaient le département de renoncer à la réaffectation en logement de cet immeuble, comme le prévoyait l'autorisation de construire n° 83767. Il ressort ainsi d'un procès-verbal de réunion du 30 juin 1995 entre le Conseiller d'Etat en charge du DAEL et le président des SIG que : "L'immeuble 8, rue du Stand a été transformé, à titre provisoire, en bureaux. Un retour au logement impliquerait de nouveaux frais, ce qui n'est pas souhaitable. Il pourrait donc être admis de conserver l'affectation administrative, pour cette raison, mais également pour les raisons suivantes : 15'000 m2 de

logements sont projetés sur les terrains SIG. La réalisation de ceux-ci ne pourrait être liée à la conservation de l'affectation administrative de ce petit bâtiment occupé par la CAP. La plus-value réalisée compenserait la perte en droits à bâtir, entre le projet de plan localisé de quartier et le projet de la ville".

f. En septembre 1995, les services administratifs des SIG ont déménagé au Lignon.

g. Le 25 janvier 1996, le Grand Conseil de la République et canton de Genève a adopté la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation du 25 janvier 1996 (LDTR - L 5 20), laquelle est entrée en vigueur le 23 mars 1996.

h. Le 25 juin 1997, le Conseil d'Etat a adopté, en application de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités du 9 mars 1929 (LEXT - L 1 40), le plan localisé de quartier (ci-après : PLQ) n° 28878 englobant l'immeuble sis 8, Quai du Rhône. Ce dernier était désigné sous lettre C dans le PLQ qui prévoyait son maintien dans le gabarit existant et pour affectation : activités administratives.

L'entrée en force dudit PLQ était précédée de la procédure d'adoption et de consultation prévue aux articles 5 à 7 LEXT.

i. En juillet 1997, la CAP ayant finalement renoncé à installer son secrétariat dans l'immeuble litigieux, les SIG ont, sur la base du PLQ n° 288878, constitué un dossier de vente à l'intention de potentiels acquéreurs.

j. Courant 1999, Monsieur Gérard Ruchonnet s'est intéressé à l'acquisition de cet objet. Par arrêté du 27 octobre 1999, le Conseil d'Etat a avalisé la décision de lui vendre le bâtiment C. Une promesse de vente a été conclue dans ce sens. M. Ruchonnet a par la suite vendu les droits dérivant de cette promesse à la société LINA Investissements S.A. (ci-après : LINA S.A.), laquelle a acquis l'immeuble le 22 juin 2001.

2. Par requête datée du 18 mai 2000 et enregistrée sous DD 96'705, M. Ruchonnet a sollicité une autorisation définitive de construire portant sur la rénovation légère de l'immeuble sis 8, Quai du Rhône.

Le projet soumis au DAEL prévoyait la création

d'un appartement en duplex aux 4ème et 5ème étages de l'immeuble et la transformation des bureaux existants dans les étages inférieurs en bureaux modernes.

3. Par courrier du 30 août 2000, le président du Conseil d'Etat a rappelé aux SIG que l'autorisation d'affectation provisoire des locaux du bâtiment C prévoyait expressément que les 1er, 2ème, 3ème et 4ème étages seraient restitués à l'habitation dès le regroupement de l'activité des SIG au Lignon. Les logements de cet immeuble étant assujettis aux dispositions de la LDTR, leur affectation administrative supposerait la compensation simultanée des surfaces de logement transformées.

4. Dans le cadre de l'instruction de la requête en autorisation, les divers préavis requis ont tous été favorables sans réserve, favorable sous condition ou sans observation.

La Ville de Genève, se référant au PLQ n° 28878, s'est montrée favorable au projet, tout en émettant une réserve relative à l'aménagement d'une servitude de passage, sans incidence aucune dans la présente procédure. Un préavis défavorable a toutefois été émis le 17 décembre 2000 par le service juridique LDTR de la police des constructions.

5. Par décision du 26 septembre 2001, le département a refusé l'autorisation sollicitée, en se fondant sur les articles 7 et 8 LDTR.

L'autorisation délivrée aux SIG le 21 février 1985 de transformer l'immeuble en bureaux l'avait été à titre exceptionnel et provisoire, son affectation initiale devant être maintenue. Ainsi, nonobstant le contexte juridique dans lequel cet immeuble avait évolué ces dernières années, son changement d'affectation était soumis à la LDTR. Le 7 août 1986, le DAEL avait délivré une nouvelle autorisation de construire aux SIG, laquelle rappelait, au nombre de ses conditions, que les surfaces temporairement affectées à des bureaux via l'autorisation du 21 février 1985 seraient restituées à l'habitation dès le regroupement des activités des SIG au Lignon.

6. LINA S.A. et M. Ruchonnet ont recouru le 29 octobre 2001 auprès de la commission cantonale de recours en matière de constructions (ci-après : la commission), à l'encontre de cette décision. Ils ont conclu à son

annulation, à ce que le département leur délivre l'autorisation requise et au versement d'une indemnité de procédure.

Le PLQ n° 28878 avait force obligatoire tant pour les administrés que pour les autorités. Or, il affectait sans aucune ambiguïté, réserve ou exception le bâtiment sis 8, Quai du Rhône aux activités administratives. Partant, toute demande d'autorisation conforme à cette affectation devait recevoir une suite favorable. A l'évidence, le PLQ valait annulation de l'autorisation conditionnelle de 1986. De même, en tant que "lex posterior" et "specialis", le PLQ l'emportait sur la LDTR. Enfin, le principe de la bonne foi, garanti également en matière de plan et d'aménagement du territoire, protégeait tout administré dans la bonne foi qu'il avait pu lui accorder. A titre subsidiaire, les recourants relevaient l'absence d'intérêt légitime à l'implantation de logements dans l'immeuble litigieux.

7. La commission a tenu une audience le 20 décembre 2001 lors de laquelle les parties ont persisté dans leur position. A cette occasion, un délai était imparti au département afin qu'il se prononce sur le recours.
8. Les observations du département sont parvenues à la commission le 28 février 2002.

Une interprétation littérale permettait de retenir que le PLQ n° 28878 n'avait pas cherché à modifier l'affectation du bâtiment litigieux mais à conserver son affectation au jour de l'adoption dudit PLQ. D'un point de vue légal, le PLQ ne serait d'ailleurs susceptible d'emporter un changement d'affectation que dans le respect des exigences posées par la LDTR, soit avec une compensation en surface de logement des surfaces transformées, ce qui avait d'ailleurs toujours été convenu entre les parties. C'était dès lors à juste titre que le DAEL avait refusé l'autorisation de construire sollicitée.

9. Par décision du 3 juin 2002, la commission a admis le recours formé par LINA S.A. et M. Ruchonnet. Elle a annulé la décision du DAEL du 26 septembre 2001 et invité ce dernier à accorder l'autorisation sollicitée.

Dans la présente espèce, il n'y avait pas lieu de réexaminer la portée et la validité historique du PLQ no 28878. Le département s'était dès lors à tort fondé sur les articles 7 et 8 LDTR afin de refuser l'autorisation

sollicitée.

10. Le 5 juillet 2002, le DAEL a interjeté recours auprès du Tribunal administratif contre cette décision et conclut à son annulation.

Reprenant pour l'essentiel les arguments invoqués dans ses observations à la commission du 28 février 2002, il rappelait que le PLQ n° 28878 ne saurait en tous les cas pas emporter un changement d'affectation sans qu'une compensation par réaffectation de locaux administratifs en logements n'intervienne de manière simultanée. C'était donc en violation du PLQ précité, des articles 7 et 8 LDTR et 3 alinéa 1 lettre a LGZD que la commission avait considéré que tel était le cas.

11. Lina S.A. et M. Ruchonnet ont fait parvenir leur mémoire réponse au greffe du tribunal de céans le 30 août 2002.

Les PLQ adoptés selon une procédure conforme à la LGZD et à la LEXT avaient valeur de loi. Adopté après l'entrée en vigueur de la LDTR, on ne saurait aujourd'hui discuter de la conformité du PLQ n° 28878 avec cette loi. En l'espèce, compte tenu du fait qu'il avait été décidé de maintenir l'affectation administrative de l'immeuble en cause, une compensation simultanée, au sens de l'article 8 LDTR, avait été prévue par le PLQ. Ainsi, une surface de 15'000 m<sup>2</sup> avait été affectée au logement au sein du même périmètre, propriété des SIG et objet dudit PLQ. De même, en vertu du principe de la légalité, la décision d'autorisation de construire devait être conforme aux dispositions de la zone du PLQ et de son règlement. Enfin, le respect du principe de la bonne foi imposait que les particuliers puissent se référer aux plans existants, notamment lorsqu'ils souhaitaient engager des travaux conformes à leur contenu.

12. Le 3 septembre 2002, le juge rapporteur a écrit au DAEL afin qu'il verse à la procédure l'intégralité du dossier constitué lors de l'élaboration du PLQ n° 28878, ce qu'il a fait le 9 septembre 2002.

13. Les parties se sont déterminées à ce sujet le 31 janvier, respectivement le 10 mars 2003, sur quoi, la cause a été gardée à juger.

**EN DROIT**

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05; art. 63 al. 1 litt. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. Le DAEL fait grief à la commission d'avoir consacré une violation du PLQ n° 28878, des articles 7 et 8 LDTR et de l'article 3 alinéa 1 lettre b LGZD. Par ailleurs, la commission aurait violé son droit d'être entendu en n'entrant pas en matière sur les arguments de fond soulevés par devant elle. Enfin, en soutenant que l'immeuble litigieux serait doté d'une affectation commerciale, les intimés contrevenaient aux règles de la bonne foi.

Définition, teneur et portée du PLQ du n° 28878  
du 25 juin 1997 :

- 3 a. A Genève, la notion de PLQ est définie à l'article 13 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LALAT - L 1 30) qui dispose que l'affectation et le régime d'aménagement des terrains compris à l'intérieur d'une ou plusieurs zones peuvent être précisés par divers types de plans et règlements, dont notamment les plans localisés de quartier visés par la LExt et la LGZD (lettre a).
  - b. Cette disposition constitue en réalité une disposition d'application des règles prévues aux articles 14 et suivants de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700) prévoyant l'obligation pour les cantons d'adopter des plans d'affectation réglant le mode d'utilisation du sol.
  - c. Il en découle que le PLQ, tel qu'il est prévu par la LGZD n'est autre qu'un plan d'affectation au sens de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire (A. MAUNOIR, "Les zones de développement dans le canton de Genève", Guide juridique et pratique, Publication de la Fédération genevoise des Syndicats Patronaux, 1999, p. 24 et les références citées).
4. La notion de PLQ ayant été précisée, il s'agira de déterminer quelle est la teneur du PLQ n° 28878. En effet, selon le département, ce dernier ne chercherait pas à modifier l'affectation du bâtiment litigieux mais à conserver son affectation au jour de l'adoption dudit

PLQ, ce que contestent les intimés. Enfin, la portée d'un tel plan sera examinée.

a. La loi s'interprète en premier lieu d'après sa lettre (interprétation littérale). Si le texte légal n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme en la dégageant de sa relation avec d'autres dispositions légales, de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique) (ATF 125 II 480 consid. 4 p. 484). Le Tribunal fédéral utilise les diverses méthodes d'interprétation de manière pragmatique, sans établir entre elles un ordre de priorité hiérarchique (ATF 125 II 206 consid. 4a p. 208/209). Il n'y a pas lieu de s'écarter de ces règles d'interprétation en matière de PLQ.

b. Il ressort du texte clair et sans équivoque du PLQ n° 28878 que ce dernier affecte le bâtiment litigieux aux activités administratives. En l'absence de mention à ce sujet, cette affectation ne saurait être considérée comme provisoire. A cet effet, le Tribunal fédéral a d'ailleurs admis qu'un PLQ pouvait, sans violer la garantie de la propriété, imposer non seulement un maintien de l'affectation existante, mais également un changement d'affectation (ATF n.p. du 12 novembre 1991 dans les causes 1P 107/1991/PS et 1P.117/1991/PS). Tel est précisément le cas en l'espèce. La thèse du département sera ainsi rejetée.

c. Le contexte dans lequel ce PLQ a été adopté va également dans le sens d'une telle interprétation. Il ressort en effet des diverses pièces versées à la procédure, soit en particulier du procès-verbal de réunion du 30 juin 1995 entre le Conseiller d'Etat en charge du DAEL et le président des SIG, une forte volonté de maintenir l'affectation administrative du bâtiment C. De même, à teneur de la proposition n° 186 du Conseil administratif du DAEL, le PLQ n° 28878 se caractérisait notamment par le maintien du bâtiment C, affecté à des surfaces administratives et par l'affectation d'une surface de plusieurs milliers de m<sup>2</sup> au logement, au sein du même périmètre, propriété des SIG, ce en conformité avec les exigences de l'article 8 LDTR.

5. a. A teneur de l'article 21 alinéa 1 LAT, les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun. A ce sujet, la doctrine a précisé que la force obligatoire valait tant pour les administrés que pour les autorités et qu'elle s'attachait également à la destination des locaux prévus dans le plan (A. MAUNOIR, op. cité p. 33).
- b. De même, les projets de construction concernant des parcelles comprises dans le périmètre d'un plan localisé de quartier doivent être conformes à celui-ci (art. 2 al. 6 LExt). Il en découle, selon la doctrine, que la décision d'autorisation de construire doit être conforme aux dispositions de la zone du PLQ et de son règlement (A. MAUNOIR, op. cité p. 53; RDAF 1988 n° 5, p. 336). A ce sujet, le tribunal de céans a déjà eu plusieurs fois l'occasion de préciser que "le PLQ définit de manière aussi précise et complète que possible tous les aspects contenus à l'intérieur du périmètre qu'il fixe" (ATA S.I. chemin K. du 8 mai 2001; B. du 14 novembre 2000; S.I. Villa L. du 26 avril 1994). En affectant aux activités administratives le bâtiment C, le PLQ a précisément réalisé la tâche qui lui était assignée.

Dès lors, en refusant une autorisation de transformation au motif de l'affectation administrative des locaux concernés alors même que dite affectation est expressément prévue dans le PLQ, le DAEL a violé le principe de la force obligatoire et contraignante pour les autorités des affectations prévues dans le cadre d'un PLQ.

A titre subsidiaire, l'argument du département selon lequel le PLQ ne saurait emporter un changement d'affectation de l'immeuble, car il serait contraire à l'autorisation conditionnelle de construire de 1986, doit être rejeté. De même, adopté après l'entrée en vigueur de la LDTR, on ne saurait aujourd'hui discuter de la conformité du PLQ avec cette dernière.

De la violation des articles 7 et 8 LDTR :

6. a. A teneur de l'article 7 LDTR, nul ne peut, sous réserve de l'octroi d'une dérogation au sens de l'article 8, changer l'affectation de tout ou partie d'un bâtiment au sens de l'article 2, alinéa 1, occupé ou inoccupé.
- b. A ce titre, l'article 8 LDTR précise qu'en cas de changement d'affectation, les surfaces de logements

supprimées seront compensées par la réaffectation simultanée de surfaces commerciales ou administratives en logement (al. 2).

c. Enfin, à titre exceptionnel, le département peut toutefois renoncer à l'exigence d'une compensation, si le changement d'affectation vise la création ou l'extension d'équipements publics de proximité dont l'emplacement est imposé par sa destination, situés dans un secteur à forte densité d'habitation (art. 8 al. 3 LDTR).

7. Le PLQ n° 28878 a été adopté après l'entrée en vigueur de la LDTR. Dans le cadre de son adoption et compte tenu du fait qu'il avait été décidé de maintenir l'affectation administrative de l'immeuble C, une compensation simultanée, au sens de l'article 8 LDTR, avait expressément été prévue par ledit PLQ. Ainsi, au sein du même périmètre, propriété des SIG et objet du PLQ, une surface de plusieurs milliers de m<sup>2</sup> a été affectée au logement. Le Conseil d'Etat s'est ainsi assuré, lors de l'adoption du PLQ et de la longue procédure de consultation qui l'a précédée, de sa conformité avec les lois générales en vigueur, soit en particulier avec les exigences de la LDTR.

Au vu de ce qui précède, le grief du département sera rejeté.

De la violation du droit d'être entendu :

8. a. A teneur de l'article 41 LPA, les parties ont le droit d'être entendues par l'autorité compétente avant que ne soit prise une décision. S'agissant plus particulièrement des institutions publiques, ce droit leur est garanti, en procédure contentieuse, lorsque leurs décisions sont entreprises par des citoyens (B. KNAPP, Précis de droit administratif, 4ème éd., p. 143).
- b. Par ailleurs, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. féd. - RS 101), le droit d'être entendu implique pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision (ATF 122 IV 8 consid. 2c p. 14/15). La motivation d'une décision est toutefois suffisante lorsque l'intéressé est mis en mesure d'en apprécier la portée et de la déférer à une instance supérieure en pleine connaissance de cause. Il suffit que l'autorité mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé son prononcé, sans qu'elle

soit tenue de répondre à tous les arguments avancés (SJ 1994 p. 161 consid. 1b p. 163; ATF 117 Ia 1 consid. 3a p. 3/4).

En l'espèce, la commission n'avait donc pas, quoi qu'en pense le recourant, à examiner dans le détail et à discuter tous les moyens qu'il avait soulevés. Elle pouvait au contraire restreindre, comme elle l'a fait, son examen aux arguments qui lui paraissaient revêtir le plus de pertinence. Le grief est mal fondé.

D'ailleurs, le département se contente d'invoquer une violation toute générale de son droit d'être entendu, sans préciser quels arguments, essentiels pour l'issue du litige, la commission aurait omis d'examiner.

De la violation des règles de la bonne foi :

9. Enfin, le recourant reproche aux intimés de contrevenir aux règles de la bonne foi en soutenant que l'immeuble litigieux serait doté d'une affectation commerciale.

a. Le principe de la bonne foi qui doit imprégner les relations entre l'Etat et les citoyens (art. 5 al. 3 Cst.; ATF 126 II 97 consid. 4b p. 104/105) leur impose de se comporter l'un vis-à-vis de l'autre de manière loyale. Garanti également à l'article 9 Cst, ce principe confère au justiciable le droit d'être protégé dans la confiance qu'il place légitimement dans les assurances qu'il reçoit des autorités. En particulier, l'autorité doit s'abstenir de tout comportement propre à tromper le citoyen et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou d'une insuffisance de sa part (ATF 124 II 265 consid. 4a p. 269/270; 121 I 181 consid. 2a p. 183, et les arrêts cités).

b. Le respect de ce principe découle par ailleurs de l'article 49 alinéa 3 LPA qui dispose que, sous réserve d'un changement de loi, aucun désavantage ne peut résulter pour la partie du fait qu'elle agit en se fondant légitimement sur une décision de constatation. Cette règle vaut également en matière de plan et d'aménagement du territoire. Ainsi, les particuliers doivent pouvoir se référer aux plans existants, notamment lorsqu'ils souhaitent engager des travaux conformes à leur contenu. Plus un plan est contraignant pour un particulier, plus une certaine stabilité doit être assurée (A. MAUNOIR, op. cit. p. 41 et les références

citées).

c. Dans la présente espèce, le PLQ n° 28878 destine expressément l'immeuble litigieux aux activités administratives de sorte que tout administré est protégé dans la bonne foi qu'il a pu lui accorder. Conforme au droit et ayant acquis l'autorité de chose jugée, celui-ci ne saurait aujourd'hui être remis en cause. Il ressort d'ailleurs des pièces versées à la procédure que de nombreux tiers, dont le Conseil d'Etat genevois, se sont fondés sur cette affectation administrative et ont pris des dispositions en conséquence.

Quand bien même l'immeuble litigieux est inscrit au Registre foncier comme immeuble d'habitation, les intimés, dès lors qu'ils avaient connaissance de faits qui ne ressortaient pas dudit registre ou même le contredisaient, n'avaient pas à s'y fier (ATF 82 II 103).

10. En tout point mal fondé, le recours sera rejeté. Une indemnité de procédure de CHF 1'500.- sera allouée aux intimés, à la charge de l'Etat. Il ne sera pas perçu d'émolument vu la qualité du recourant.

**PAR CES MOTIFS**  
**le Tribunal administratif**  
**à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 5 juillet 2002 par le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement contre la décision de la commission cantonale de recours en matière de constructions du 3 juin 2002;

**au fond :**

le rejette;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument;

alloue une indemnité de procédure de CHF 1'500.- à Monsieur Ruchonnet et LINA Investissement S.A., à la charge de l'Etat;

communique le présent arrêt au département de l'aménagement, de l'équipement et du

logement ainsi qu'à la commission cantonale de recours en matière de constructions et à Me Olivier Carrard, avocat des intimés.

Siégeants : M. Paychère, président, MM. Thélin, Schucani, Mmes Bonnefemme-Hurni, Bovy, juges.

Au nom du Tribunal administratif :  
la greffière-juriste adj.: le vice-président :

M. Tonossi

F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

Mme N. Mega